

# Annexe 1

## Repères sur l'histoire politique et institutionnelle récente de Mayotte

---

**E**ntrée dans l'empire français en 1841, l'île de Maoré (Mayotte) est rattachée au début du XX<sup>e</sup> siècle, avec les trois autres îles des Comores (Anjouan, Grande Comore, Mohéli) colonisées après Mayotte, à la colonie de « Madagascar et dépendances », dont elles deviennent une « dépendance » ou « circonscription », en quelque sorte la « colonie d'une colonie » (Richard, 2009). En 1946, les colonies françaises, non passées au statut de département, deviennent des territoires d'outre-mer (TOM). Les quatre îles des Comores recouvrent progressivement une plus grande autonomie vis-à-vis de Madagascar. Un administrateur supérieur dirige les Comores qui obtiennent le statut de TOM. Comme dans les autres terres ultramarines, les habitants autochtones, de simples indigènes jusqu'en 1946, acquièrent le statut de Français sans toutefois bénéficier des mêmes droits dans les domaines économiques, sociaux et politiques <sup>1</sup>. Le TOM des Comores ne fait alors pas exception ; c'est également le cas dans les autres terres ultramarines françaises où sous-droits et discriminations ont perduré longtemps et même, pour celles restées

françaises, bien après la fin officielle de la colonisation. Madagascar devient indépendante en 1960. Les Comores, qui ont rejeté l'indépendance lors d'un référendum organisé en 1958, obtiennent en 1961 un statut d'autonomie interne qui sera élargie en 1968 (lois n° 61-1412 et 68-6804).

---

### La « collectivité territoriale » ou le choix de rester français

Au début des années 1970, lorsque se dessine l'accession des Comores à l'indépendance, le gouvernement français souhaite ne pas dissocier Mayotte des autres îles. Lors du référendum d'indépendance des Comores du 22 décembre 1974 et suite à un scrutin aux conditions parfois contestées (fortes intimidations vis-à-vis des indépendantistes, utilisation de méthodes musclées, le tout dans une île contrôlée par les militaires français, avec une population maintenue à 80 % dans l'analphabétisme, où seuls 5 % parlaient français), l'île de Mayotte se prononce à 63,82 % contre l'indépendance (alors que les autres îles choisissent l'indépendance à plus de 98 % des voix).

---

1. Dans l'empire français, un système électoral colonial a perduré jusqu'en 1956 avec deux collèges électoraux : celui pour le vote indigène avec un collège restreint de citoyens de statut local, l'autre réservé aux citoyens de statut civil, les seuls ayant véritablement accès au suffrage universel.

## Encadré 1

**Les sources utilisées**

Pour cet aperçu sur l'histoire de l'île, nous nous appuyons principalement sur les ouvrages de Martin (1983, 2010), la thèse de Richard (2009), les articles de Blanchy (2002), Denis (2004), complétés par les articles de Matso (2006), Blanchard (2007) et Carayol (2007, 2008a, 2008b). Sur l'évolution institutionnelle de l'île depuis 1974, nous nous appuyons surtout sur Busson (2010) et, sur les évolutions institutionnelles de la France d'outre-mer en général, sur Lochak (2010, 2011), Gay (2008, 2010), *Regards sur l'actualité* (2009). Nous avons aussi consulté des essais sur Mayotte proposant une vision anti-colonialiste (Caminade, 2010), préconisant une « décolonisation » (Salesse, 1995), ou au contraire vantant sans nuance le cheminement vers la départementalisation (Kamardine, Kamardine, 2009) ou en le présentant avec un minimum de recul critique (Abdou N'tro, 2011). Enfin, les rapports officiels (les rapports parlementaires en particulier), les publications et sites internet institutionnels (préfecture, Conseil général, office du tourisme, ministères, etc.), Wikipedia ainsi que les manuels scolaires (Attoumani, Gourlet, 1995 ; Chérel, Eglin, 2004 ; Cirioni, Martin, 2010) ont aussi été utilisés, surtout en tant que révélateurs de la façon dont l'histoire est racontée et transmise, aussi bien auprès des résidents de Mayotte que des fonctionnaires métropolitains de passage.

Les raisons de ce consentement au maintien d'une domination française qui n'a pas eu à recourir à la violence (au contraire de ce qui s'était passé dans d'autres terres coloniales) sont certainement multiples (encadré 2).

Suite au scrutin de 1974, Mayotte est séparée des trois autres îles de l'archipel et reste dans le giron de la France en violation du droit international : le 12 novembre 1975, l'ONU admet comme un de ses membres Comores, avec les quatre entités de l'archipel dont Mayotte. Pas moins de vingt résolutions des Nations unies adoptées à partir de 1976 vont réaffirmer la souveraineté des Comores sur Mayotte, obligeant même la France à

utiliser le 6 février 1976, pour l'unique fois de son histoire, son droit de veto pour contrer l'adoption d'une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU<sup>1</sup>. En fait, deux principes de droit s'affrontaient : d'un côté, celui de l'intangibilité des frontières, principe ancien de droit international selon lequel les pays décolonisés conservent les frontières héritées de la période coloniale ; de l'autre, celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le Conseil constitutionnel tranche ce conflit entre ces deux principes dans sa décision 75-59 du 30 décembre 1975 et affirme l'appartenance de Mayotte à la République, en privilégiant le second principe<sup>2</sup> et en faisant prévaloir

1. Résolution soutenue par 11 voix sur 15 au Conseil de sécurité (Bénin, Guyana, Libye, Panama, Tanzanie, Chine, Japon, Pakistan, Suède, Roumanie, URSS), trois pays s'abstenant (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie).

2. « Cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population » (...) « L'île de Mayotte fait partie de la République française. »

## Encadré 2

### **Pourquoi Mayotte a-t-elle refusé l'indépendance en 1974 ?**

Raconter le maintien au milieu des années 1970 de Mayotte dans la République française est encore aujourd'hui source de polémiques. Au-delà d'une explication par le bien trop simple « attachement » de Mayotte à la France, plusieurs causes se sont probablement conjuguées pour conduire au consentement de la population, tel qu'il s'est exprimé dans les urnes en 1974, à rester sous la domination de la France. Nous évoquons les causes qui nous paraissent les plus pertinentes.

Certaines sont à chercher du côté des intérêts militaires et géostratégiques de la France dans la région. La base maritime française de Diego-Suarez à Madagascar a dû être abandonnée en 1973 et Mayotte, située dans le canal du Mozambique, se révèle alors une place stratégique sur la route du pétrole ou comme base arrière pour les conflits régionaux.

D'autres raisons plus idéologiques sont propres au projet colonial français, encore très vivace au début des années 1970 du côté de décideurs métropolitains gaullistes ou de mouvements nationalistes d'extrême-droite (en particulier l'Action française antidreyfusarde et monarchiste), nostalgiques de l'empire colonial et attachés aux dernières possessions d'outre-mer, constitutives à leurs yeux de la grandeur de la France dans le monde.

D'autres raisons, peut-être les plus décisives, sont internes à la société mahoraise et se situent plus précisément du côté des notables ou de grandes familles de Mayotte qui ont notamment su cultiver auprès des électeurs mahorais le ressentiment consécutif au transfert de la capitale du TOM des Comores de Dzaoudzi (Mayotte), où se trouvait le siège du pouvoir et de l'administration depuis 1925, à Moroni (Grande Comore). Cette décision a été prise en 1958 et entérinée par la loi du 22 décembre 1961 pour des motifs tenant assez logiquement au plus grand poids démographique et à l'influence politique des élites de la Grande Comore. Mise en œuvre entre 1962 et 1966, elle a alors suscité le mécontentement généralisé des notables de Mayotte qui, dans un contexte de concurrence entre notables des différentes îles, voyaient dans ce déménagement la perte de leur pouvoir d'influence et d'une suprématie sur l'archipel qui perdurait du fait de la présence de l'administration coloniale à Mayotte. Le ressentiment s'est accentué après 1966 lors du transfert définitif de l'administration vers Moroni qui a créé un grand traumatisme après le départ des fonctionnaires, avec des cessations d'activité, des pertes de ressources et un appauvrissement économique. L'exclusion relative des élites mahoraises du dispositif politico-administratif comorien apparaît dans tous les cas comme une cause profonde de leur mobilisation séparatiste puis contre-indépendantiste (Richard, 2009). Leur crainte est alors devenue celle d'une mainmise politique d'Anjouan et de la Grande Comore, pouvant aller jusqu'à la crainte d'une appropriation des meilleures terres de Mayotte. A partir de ce moment, l'avancée vers la décolonisation devient synonyme de mise sous domination des autres îles. Pour convaincre une majorité de Mahorais de voter contre l'indépendance, les notables de l'île qui ne veulent pas passer sous la coupe des *leaders* des autres îles plus peuplées ont alors su insister sur les différences et la rivalité avec les autres îles, ainsi que sur les risques d'une soumission

■ ■ ■

## MAYOTTE

■ ■ ■

aux autres îles, avec l'idée qu'il vaut mieux rester sous la coupe de la France que d'être dirigé par des îles qui écraseraient Mayotte.

Finalement, la volonté de Mayotte de rester dans le giron français s'expliquerait surtout par la mobilisation des élites mahoraises et leur volonté de rester indépendantes d'Anjouan et de la Grande Comore. Au moment des principales consultations, ces élites jouaient un rôle décisif dans un scrutin dans des villages qui tendaient à voter de façon unanime en fonction des instructions données : « Pour contrôler le pays, il suffit de contrôler la classe des notables »<sup>1</sup>.

1. J. Charpantier, « Référendums mahorais, lois françaises et hégémonie politique comorienne », *Revue française d'études politiques africaines*, juin 1976 (cité par Carayol, 2008b).

le droit interne sur le droit international<sup>1</sup>. Le 8 février 1976, dans une nouvelle consultation, les Mahorais se prononcent à environ 99 % pour le maintien de l'île dans la République et, dans une seconde consultation, le 11 avril 1976, 97,5 % se prononcent contre le statut de TOM, montrant leur volonté de voir l'île devenir un département<sup>2</sup>. De tels scores devraient susciter des doutes quant au déroulement des

scrutins (par exemple, les partisans de l'indépendance des Comores ont subi une répression musclée allant jusqu'à des expulsions massives avant les scrutins, avec l'appui des forces militaires stationnées sur l'île). Ces consultations ont été fermement rejetées par l'Assemblée générale de l'ONU qui condamna la France dans des résolutions du 31 avril et du 21 octobre 1976 (encadré 3).

### Encadré 3

#### **31<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU, 39<sup>e</sup> séance plénière, 21 octobre 1976 (extrait)**

« Considérant que l'occupation par la France de l'île comorienne de Mayotte constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'Etat comorien (...) condamne les référendums du 8 février et du 11 avril 1976 organisés dans l'île comorienne de Mayotte par le gouvernement français et les considère comme nuls et non avenue, et rejette (...) toute législation étrangère tendant à légaliser une quelconque présence coloniale française en territoire comorien de Mayotte, (...) condamne énergiquement la présence de la France à Mayotte, qui constitue une violation de l'unité nationale de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la République indépendante des Comores (...) demande au gouvernement français de se retirer immédiatement de l'île comorienne de Mayotte, partie intégrante de la République indépendante des Comores, et de respecter sa souveraineté. »

1. « Cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution nonobstant toute intervention d'une instance internationale. »

2. Sur l'instigation du MPM, le parti unique de l'époque, près de 80 % des électeurs ont déposé des bulletins « nous voulons être département français », bulletins qui seront déclarés nuls.

Un processus de « resserrement » avec la France a été engagé à partir de 1975. La population de Mayotte ayant refusé le statut de TOM et l'Etat refusant d'accorder celui de département, notamment en raison de sa situation particulière au regard du droit international et pour tenir compte des relations diplomatiques difficiles, un statut *ad hoc* pour l'île va être créé par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976. Ce statut de « collectivité territoriale », censé être temporaire, perdurera jusqu'en 2001. Cette loi prévoit bien une nouvelle consultation dans les trois ans à propos du statut de l'île, mais la loi n° 79-1113 du 22 décembre 1979 repousse l'échéance à 1984, avant qu'une nouvelle loi du 9 décembre 1984 ne renvoie la consultation à une date indéterminée. L'Etat français semble alors ne savoir que faire de l'île.

Dans un premier temps, le processus de rapprochement de Mayotte avec la France prend en fait surtout la forme d'un éloignement organisé avec son environnement régional, plutôt hostile à la France. Les Comores, qui considèrent Mayotte comme une île comorienne sous occupation française, ont en effet été entraînées dès leur indépendance dans une suite ininterrompue de déstabilisations et de coups de force (une vingtaine depuis 1975) le plus souvent orchestrés par Bob Denard et ses mercenaires, si ce n'est à l'initiative, tout du moins avec l'accord tacite des services secrets français<sup>1</sup>. L'instabilité politique des Comores, accompagnée d'un marasme économique persistant, a eu un effet repoussoir sur la population de Mayotte et a été utilisée

par les politiciens locaux qui invoquaient la nécessité de placer Mayotte « loin des convulsions comoriennes ».

Mais peu de mesures concrètes sont prises en faveur des Mahorais, toujours considérés comme des citoyens de seconde zone avec des sous-droits. Au milieu des années 1980, les dépenses de l'Etat (hors dépenses militaires) par habitant étaient quatre fois plus faibles que dans les DOM, eux-mêmes peu privilégiés en la matière (Mathieu, 1988). Les discriminations et l'inégalité en droit par rapport aux Français de métropole ou des DOM demeurent la règle. Cette situation reflète probablement les fortes hésitations des autorités françaises quant à l'avenir français de l'île. Elle reflète également l'ignorance voire un certain mépris des décideurs nationaux vis-à-vis de Mayotte, comme en témoigne l'absence, jusqu'à la fin des années 1990, de ce territoire dans la plupart des rapports et publications sur l'Outre-mer français, alors que, par exemple, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon y figurent la plupart du temps.

---

#### **Le tournant de la seconde moitié des années 1990 et la « collectivité départementale »**

L'instauration du « visa Balladur » en janvier 1995 (aucune forme de visa n'existait entre les îles depuis 1986), un avatar de la loi « Pasqua » sur l'immigration mais également une demande des élus locaux, va supprimer la libre circulation qui existait entre les îles. Ce visa va couper les Mahorais de leurs familles et voisins, avec des conséquences particulièrement

---

1. On pourra se référer au livre autobiographique de Bob Denard (*Corsaire de la République*, Robert Laffont, 1998). Pour une présentation des actions de Bob Denard et de ses liens avec les services secrets français, liens établis par les représentants de l'Etat eux-mêmes à l'occasion du procès de Bob Denard en 2006, voir Caminade (2010).

## MAYOTTE

délétères sur l'ensemble de la société (Carayol, 2007). Depuis l'érection d'une telle frontière entre Mayotte et les autres îles, les décès de Comoriens tentant de venir sur l'île au moyen de frêles embarcations se comptent par milliers<sup>1</sup>. Autre évolution concomitante : profitant du flottement politique du pouvoir comorien consécutif à un nouveau coup de force des mercenaires de Bob Denard, les autorités françaises ont pu commencer les premières expulsions directes vers les Comores : de 565 en 1995, ces expulsions passent à 3 368 en 1996 pour atteindre 7 885 en 1999.

La décision d'instaurer des visas et de couper davantage Mayotte des autres îles a peut-être joué un rôle dans la décision de lever l'indétermination du statut de Mayotte. Cette indétermination traduisait un certain embarras des autorités nationales quant à l'avenir de l'île. La départementalisation demandée par les élus locaux était sans cesse repoussée à un futur hypothétique. En septembre 1996, un groupe de travail dirigé par le préfet a été chargé par le gouvernement de réfléchir à l'avenir institutionnel de Mayotte. Composé de personnalités qualifiées et des principaux élus, tous partisans d'une départementalisation, ce groupe rend son rapport fin 1998 en concluant toutefois à l'impossibilité de départementaliser Mayotte à court terme pour des raisons diplomatiques, législatives et sociétales (Bonnelle, 1998).

Le gouvernement Jospin décide alors d'envisager un avenir pleinement français pour l'île. Cette orientation fortement revendiquée par les élus de l'île est

rendue plus facile en raison de la situation des Comores qui, sans cesse déstabilisées, n'ont plus été en mesure de mettre la question de Mayotte à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations unies depuis 1994. Surtout, secouées par de fortes divisions entre les trois îles, les Comores tombent en état de déliquescence politique à partir de 1997.

Le 27 janvier 2000 est conclu un « accord sur l'avenir de Mayotte » entre le gouvernement, le Conseil général et les principaux partis de l'île (MPM, RPR, PS). Cet accord est ensuite validé par le Sénat et l'Assemblée nationale avant d'être approuvé par 73 % des Mahorais le 2 juillet 2000. Par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, Mayotte devient « Collectivité départementale d'outre-mer », un nouveau statut original et hybride présenté comme une solution intermédiaire. Le qualificatif « départemental » a en fait une valeur plus politique que juridique, destinée surtout à calmer les ardeurs départementalistes des politiciens mahorais.

Les autorités françaises décident de légiférer massivement par ordonnances en vue de rapprocher Mayotte du statut de département en une dizaine d'années. Étaient-elles réellement favorables – ou simplement résignées – à cette perspective souhaitée pour ne pas dire imposée par l'immense majorité des Mahorais ? Peu importe finalement. On peut cependant s'interroger sur l'attitude d'un État ayant conduit à faire attendre les habitants de Mayotte jusqu'au XXI<sup>e</sup> siècle avant de leur accorder la légitimité à l'égalité des droits et surtout aux droits

---

1. Sur ce sujet, il est utile de confronter les rapports parlementaires et les observations des ONG. Voir le site internet du collectif « migrants outre-mer » ([www.migrantsoutremer.org](http://www.migrantsoutremer.org)). Voir également D. Guibert, « Mayotte, douce France d'outre-mer... », *Hommes et Libertés* n° 150, avril/mai/juin 2010.

fondamentaux, par exemple en matière de santé ou d'éducation. L'Etat français aura ainsi attendu un siècle et demi pour envisager de vacciner et scolariser les enfants mahorais comme ceux de métropole<sup>1</sup>. Si quelque velléité de rupture avec la métropole s'était exprimée à Mayotte, la situation aurait été à cet égard proche de celle de l'Algérie à la veille de la guerre d'indépendance (Blanchard, 2007).

Retenons de façon moins critique qu'au tournant des années 2000, les pouvoirs publics qui avaient délaissé le territoire, le trouvant même encombrant compte tenu des condamnations internationales, se sont enfin préoccupés de Mayotte et de ses habitants. Les interventions publiques, initialement limitées, se sont d'abord orientées vers les infrastructures de communication (routes, port de Longoni, aéroport de Padmanzi). Depuis le début des années 2000, l'Etat injecte de gros moyens dans les équipements scolaires, sanitaires et d'assainissement. Avec l'intégration progressive de ses agents dans les fonctions publiques, l'Etat doit aussi faire face à de nombreux mouvements de grèves depuis 2003, en particulier des instituteurs locaux.

L'Etat augmente enfin surtout ses efforts dans les domaines de la marine, de la gendarmerie et de la police, en particulier dans le but de lutter contre la pression migratoire. La lutte contre l'immigration « clandestine » est omniprésente à Mayotte. Elle est considérée comme la priorité par le gouvernement français, surtout à partir de l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur en 2002 et à la Présidence en 2007. On assiste à la création d'un centre de rétention administrative en 2003, à l'arrivée

d'une brigade nautique de gendarmerie en 2004, à la livraison de vedettes d'interception en 2005 et 2007, à la mise en service de radars de surveillance à partir de 2005. Les expulsions passent de 8 500 en 2004 à 16 000 en 2008, 20 000 en 2009 (dont 3 000 mineurs) et 26 000 en 2010 (dont 6 000 mineurs).

A Mayotte, cette politique a pour particularité d'avoir été présentée depuis les années 1990 comme un préalable à toute évolution institutionnelle de l'île. Les élites locales l'ont d'ailleurs elles-mêmes liée à leur quête du statut de département. Leur stratégie identitaire visant à exacerber le particularisme mahorais pour justifier la séparation de Mayotte des autres îles repose depuis toujours sur l'affirmation d'une distinction culturelle et ethnique entre « le peuple mahorais » et « le peuple comorien ». Mais cette distinction apparaît bien fragile au regard de la réalité de populations si ce n'est homogènes, au moins très proches de multiples points de vue (langue, religion, proximité géographique, brassages de populations, échanges ancestraux, liens familiaux...). Compte tenu de cette réalité, il est utile pour les partisans de la départementalisation que les Comoriens soient de plus en plus présentés comme des « étrangers » et le deviennent à tout prix, ce que permet justement l'intensification de la lutte contre l'immigration comorienne. Au risque d'attiser le racisme et la xénophobie, cette immigration est en outre présentée comme une immigration de peuplement ou « colonisation démographique » qui pourrait mettre en péril l'indépendance de Mayotte face à l'ensemble comorien. Dans tous les cas, cette lutte a bien été intériorisée par la population comme une nécessité pour l'obtention du

1. Voir les annexes 2 et 3 sur l'évolution des systèmes d'éducation et de santé.

## MAYOTTE

statut de département. Ajoutons que les Comoriens présentent très classiquement l'avantage pour les décideurs politiques locaux et nationaux de servir de boucs émissaires aux divers problèmes de la société (chômage, pauvreté, insécurité, etc.) et de détourner la population des réelles causes de ces problèmes.

### De l'inscription dans la Constitution au statut de département

Avec la réforme constitutionnelle du 18 mars 2003, Mayotte est inscrite pour la première fois dans la Constitution française (article 72-3) : elle figure donc désormais dans les Constitutions de deux pays différents.

Le statut personnel des habitants originaires de Mayotte avait été maintenu conformément à l'article 75 de la Constitution : « Les citoyens qui n'ont pas le statut de droit civil... conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ». Ce statut va connaître un effacement progressif à partir de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003. Ce statut personnel faisait que le droit civil de droit commun ne s'appliquait pas aux habitants : un droit de la personne et de la famille et des droits patrimoniaux spécifiques autorisaient, par exemple, la polygamie<sup>1</sup>, la répudiation de la femme par le mari, des règles particulières de transmission du nom, l'inégalité des sexes en droit successoral et renvoyaient les litiges à une justice rendue par des cadis (ces dignitaires religieux rendent la

justice musulmane ou justice cadiale, en particulier en matière d'état-civil, de droit de la famille et des successions). Les mariages polygames sont interdits à partir de 2004, sans que soient remis en cause les mariages déjà conclus. En 2006, une loi réduit fortement les fonctions judiciaires et notariales des cadis. L'établissement d'un état-civil, et notamment l'attribution d'un nom patronymique, rencontre des difficultés<sup>2</sup>. Ces difficultés sont présentées de façon exagérée par les autorités nationales à la fois pour refuser les droits sociaux à la partie de la population la plus vulnérable qui ne parvient pas à justifier du nouvel état-civil et pour justifier le report de l'extension des droits sociaux applicables en métropole et dans les autres DOM.

Exclu du mouvement de décentralisation, Mayotte disposait jusqu'au début des années 2000 d'un Conseil général encore régi par la loi du 10 août 1871 et présidé par un préfet disposant d'un pouvoir de tutelle *a priori* sur tous les actes du Conseil général comme sur ceux des communes. A partir de 2004, l'exécutif est transféré progressivement du préfet à un Conseil général indépendant puis aux communes. Mais les politiciens qui dirigent ces collectivités s'avèrent de piètres gestionnaires. Ainsi, la Chambre territoriale puis régionale des comptes devra intervenir sans cesse à partir de 2008, aussi bien auprès du Conseil général que de la plupart des communes, dont les déficits se sont fortement accrus. Ces déficits ont notamment explosé en raison de

1. 15,9 % des hommes mariés de 35-39 ans et 16 % des hommes mariés de 55-59 ans étaient polygames en 1978. Ces pourcentages augmentaient à respectivement 19 et 16 % en 1985 avant de décroître lentement à 12 et 15 % en 1991 (source : INED). A titre de comparaison, la proportion d'hommes mariés polygames était en 1986 de 1,5 % en Algérie et de 3,4 % au Maroc en 1992.
2. En cause, entre autres, la perte des dossiers de l'état-civil coranique détenu par les cadis et qui avaient été récupérés par les mairies à partir de 1977.



transferts très insuffisants de l'Etat, surtout en comparaison des transferts attribués aux collectivités de métropole ou aux autres DOM. Incapables de gérer les collectivités, des élus se seraient engagés en politique sur la base d'une recherche de rétributions matérielles et auraient usé de pratiques clientélistes en distribuant inconsidérément emplois et avantages divers (Richard, 2009) <sup>1</sup>.

Avec la loi organique n° 2007-224 du 21 février 2007, Mayotte obtient en 2008 le principe d'assimilation législative, c'est-à-dire que l'ensemble du droit commun français devrait s'y appliquer. Mais d'importantes exceptions sont maintenues dans six domaines majeurs : impôts ; urbanisme, habitat et aménagement rural ; protection sociale ; droit du travail ; entrée et séjour des étrangers ; finances communales. Cette loi organique met définitivement fin au régime de tutelle administrative exercée par le préfet sur les actes du Conseil général, donne des compétences nouvelles à ce dernier, dont celle de demander la transformation du statut de l'île. Ce sera fait à l'unanimité des 19 membres par une résolution du 18 avril 2008 demandant le changement en département et région d'outre-mer (DOM-ROM ou DROM).

Une feuille de route non négociable d'une trentaine de pages, appelée « pacte pour la départementalisation », est présentée par le président de la République le 16 décembre 2008. La classe politique locale relaie ce texte en le présentant comme la dernière occasion pour

Mayotte d'obtenir un statut si longtemps souhaité. Aucun penchant « anti-départementaliste » ou tout simplement un peu critique sur le contenu de ce « pacte » ne peut alors se manifester avant la consultation électorale du 29 mars 2009, à l'issue de laquelle 95 % des votants se prononcent en faveur de la réforme. L'île acquiert finalement le double statut de département et de région le 1<sup>er</sup> avril 2011 <sup>2</sup>. Cette étape, présentée comme l'aboutissement d'une longue quête, ne modifie pourtant pas les droits économiques et sociaux des habitants de Mayotte (ni le droit des étrangers). Ces droits, comme ceux des six domaines de « spécificité », restent différents de ceux de métropole ou des quatre autres DOM, ce qui n'est pas sans provoquer, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011, des critiques contre une « départementalisation au rabais ».

Pour justifier que la départementalisation est « adaptée et progressive », c'est-à-dire que l'application du droit commun dans certains domaines est reportée, parfois à une date lointaine et indéterminée, les autorités invoquent les spécificités de l'île, la pression migratoire, le retard économique contre lequel bien peu semble pourtant avoir été fait depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, ou encore ce qui s'apparente davantage à des prétextes pour retarder l'extension du droit commun, telle l'insuffisante fiabilisation de l'état-civil et du cadastre.

Gardant son statut de « Pays et territoires d'outre-mer associé » (PTOM), Mayotte reste encore vis-à-vis de

1. La presse relate abondamment ces points. Voir le dossier *Finances des communes, où va notre argent ?* dans *Horizon austral* n° 18, juillet-août-septembre 2011.

2. La Martinique et la Guyane auront également une collectivité unique assumant les compétences de département et de région, ce qui n'est pas le cas de la Guadeloupe et La Réunion, ni de la Corse d'ailleurs (consultation de la population en 2003), qui ont préféré conserver deux collectivités distinctes.

## MAYOTTE

l'Europe un pays étranger et doit attendre d'obtenir le statut de « Région ultrapériphérique » (RUP) pour recevoir un soutien *via* les fonds structurels de l'UE, au moment même où ces fonds européens disponibles risquent de se tarir en raison des divers élargissements (dont celui de la Croatie à venir en 2013) et de l'exigence par les Etats contributeurs de diminuer ou à tout le moins limiter le budget de l'UE.

### Sources :

- Abdou N'tro M. (2011), *Mayotte, le 101<sup>e</sup> département français. Et après ?*, Paris, L'Harmattan, 108 p.
- Attoumani M., Gourlet J.-F. (1995), *Faisons de l'Histoire à Mayotte*, manuel scolaire, Paris, Hatier.
- Blanchard E. (2007), « Fractures postcoloniales à Mayotte », *Vacarme*, n°38, hiver.
- Blanchy S. (2002), « Mayotte : "française" à tout prix », *Ethnologie française*, vol. 32, n° 4, p. 677-687.
- Bonnelle F. (1998), *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte*, Paris, La documentation française, 128 p.
- Busson O. (2010), « Mayotte, 101<sup>e</sup> département français : un modèle pour une République renouvelée ? », *Revue de droit public*, n° 3, p. 711-728.
- Caminade P. (2010), *Comores-Mayotte : une histoire néocoloniale*, 2<sup>e</sup> éd. actualisée, « Dossiers noirs », n° 19, Marseille, Editions Agone, 224 p.
- Carayol R. (2007), « Mayotte, une société disloquée », *Plein Droit*, n° 74, octobre.
- Carayol R. (2008a), *L'histoire de Mayotte de 1946 à 2000*, Centre de Recherches sur les Sociétés de l'Océan Indien (université de La Réunion), [www.cresoi.fr](http://www.cresoi.fr).
- Carayol R. (2008b), *L'histoire de Mayotte depuis 2000*, Centre de Recherches sur les Sociétés de l'Océan Indien (université de La Réunion), [www.cresoi.fr](http://www.cresoi.fr).
- Chérel J., Eglin F. (2004) (dir.), *Repères pour Mayotte*, manuel scolaire de 2<sup>de</sup>, Histoire-Géographie, Editions du baobab, 170 p.
- Cirioni J.-C., Martin J. (2010) (dir.), *Raconte-moi... l'Histoire*, manuel scolaire d'école primaire de Mayotte, histoire, Centre de Documentation Pédagogique (CDP), Vice-rectorat de Mayotte.
- Denis I. (2004), « L'évolution du statut de Mayotte de 1841 à nos jours : image d'une relation particulière avec la métropole », *Ultramarine*, n° 24, AMAROM, Aix-en-Provence (texte repris et augmenté sur [www.cresoi.fr](http://www.cresoi.fr)).
- Gay J.-C. (2008), *L'Outre-mer français. Un espace singulier*, Paris, Belin, 232 p.
- Gay J.-C. (2010), « Où en est la France d'outre-mer ? », Conférence tenue à l'IRD, 31 août.
- Kamardine M., Kamardine R. (2009), *La départementalisation de Mayotte expliquée à la jeunesse mahoraise. L'ultime étape*, Paris, Editions Orphie, 144 p.
- Lochak D. (2010), *Le Droit et les paradoxes de l'universalité*, Paris, PUF, 256 p.
- Lochak D. (2011), « Outre-mer : une évolution institutionnelle chaotique et paradoxale », *Hommes et Libertés*, n° 155, juillet/août/septembre, p. 29-31.
- Martin J. (1983), *Quatre îles entre pirates et planteurs*, tome 1, Paris, L'Harmattan, 612 p.
- Martin J. (2010), *Histoire de Mayotte. Département français*, Paris, Editions Indes Savantes, 184 p.
- Mathieu J.-L. (1988), *Les DOM-TOM*, Paris, PUF, 270 p.
- Matso (2006), « Mayotte fabrique un peu d'Europe dans le canal du Mozambique et prépare l'avenir », *Multitudes*, n° 23, hiver 2005-2006, p. 89-95.
- Regards sur l'actualité*, n° 355, *L'Outre-mer français : où en sommes-nous ?*, La Documentation française, novembre 2009.
- Richard E. (2009), *Compétence métisse : mobilisations et métier politique à Mayotte (1975-2005)*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Montpellier I, 8 juillet, 403 p.
- Salesse Y. (1995), *Mayotte, l'illusion de la France. Propositions pour une décolonisation*, L'Harmattan, 160 p.

## Annexe 2

### Un système d'éducation toujours bas de gamme malgré l'augmentation des moyens

---

**C**ontrairement à une idée répandue, la scolarisation n'a jamais été la préoccupation de la France coloniale. Et, en comparaison d'autres colonies, l'éducation a été très longtemps négligée à Mayotte. En 1926, il n'y avait que 150 écoliers pour l'ensemble des Comores. 3 % seulement des enfants étaient scolarisés en 1939. En 1953, ils étaient 10 % et 36 % en 1975 (la proportion des filles étant de 38 %). La situation était encore pire sur l'île de Mayotte avec seulement 2 900 enfants scolarisés en 1973. 20 % des enfants de Mayotte en âge d'aller à l'école primaire étaient scolarisés en 1975, soit moins qu'en Algérie à la veille de la guerre d'indépendance. Des écoles ont bien été ouvertes après le référendum de 1974 mais, en 1976, il n'y avait toujours que 26 écoles primaires et un seul collège, ouvert en 1963 (alors que le processus des décolonisations asiatiques et africaines touchait à sa fin). Le second collège sera ouvert dans les années 1980.

L'école est rendue obligatoire en 1988. Jusqu'en 1992 est maintenu un concours d'entrée en 6<sup>e</sup> particulièrement impitoyable, exigeant une maîtrise parfaite du français : 80 % des élèves sont recalés, la plupart orientés vers des classes pré-professionnelles censées ouvrir la voie d'un enseignement technique et professionnel.

Au début des années 1980, 2 % des jeunes mahorais atteignent la classe de seconde. On dénombrait une cinquantaine d'élèves de lycée au milieu des années 1980 et il a fallu attendre la construction de lycées à partir de la deuxième moitié des années 1990 pour que les effectifs décollent. Les premières filières d'enseignement supérieur ont été créées à partir des années 2000 : Institut de formation des maîtres, quelques BTS... Un embryon de centre universitaire de formation et de recherche devrait ouvrir ses portes en 2012.

Sous prétexte d'un respect des coutumes locales, la majorité des personnes de l'île n'a connu que des « écoles » coraniques délivrant une sorte de récitation intensive et collective en arabe du Coran. L'arabe, pas plus que le français, n'est la langue maternelle des habitants qui parlent le Shimaoré (langue bantoue, l'une des langues comoriennes) ou le Shibushi ou Kibushi (langue austronésienne proche de la langue parlée dans le nord-ouest de Madagascar). Ces écoles que les enfants fréquentent très tôt le matin avant l'école publique encouragent la répétition, la mémorisation, la soumission, ce qui s'oppose à l'esprit critique, au questionnement, à la curiosité et à la participation en principe demandée à l'école publique.

## MAYOTTE

Les carences du service public d'éducation ont été renforcées du fait d'un enseignement confié à des instituteurs mahorais peu formés, de faible niveau et, pour beaucoup, maîtrisant mal la langue française<sup>1</sup>. Tellement peu de moyens ont été consacrés pendant si longtemps qu'une grande partie des plus de 30 ans n'a jamais été scolarisée. Cette situation constitue un handicap aujourd'hui pour l'île. Selon le recensement de 2007, 44 % des personnes de plus de 15 ans n'ont jamais été à l'école ; 21 % n'ont pas été au-delà de l'école primaire, mais une part d'entre eux ne savent pour autant toujours pas parler ni écrire le français ; seuls 36 % sont allés au-delà de l'école primaire. Aujourd'hui, à part les jeunes, les Mahorais ne parlent pas ou guère le français, beaucoup sont analphabètes en français<sup>2</sup>. Selon le recensement de 2007, parmi les plus de 50 ans, seulement 28 % lisent et écrivent le français et 34 % le parlent. En 1991, chez les 25-29 ans, 80 % des hommes étaient sans diplôme, 5 % étaient titulaires du certificat d'étude primaire, 5 % d'un BEPC, 3 % d'un CAP ou d'un BEP, 2 % du Bac et autant d'un diplôme du supérieur. En 2001, 50 % des jeunes sortent toujours du système éducatif sans aucune qualification, contre 7 % en métropole. En 2010, sur 1 775 jeunes inscrits pour la première fois à la mission locale pour l'emploi, seuls 544 avaient un diplôme.

Cependant, les choses changent rapidement depuis la fin des années 1990, et l'éducation est peut-être le domaine des politiques publiques où les promesses liées au projet de « départementalisation » ont été les plus tangibles. La législation de droit commun sur l'école (le Code de l'éducation) s'y applique pleinement en principe. L'Etat a mis les bouchées doubles et investit beaucoup, notamment dans la construction de nouveaux établissements nécessaires à la fois pour combler le retard et pour faire face à la pression démographique : le nombre d'enfants scolarisés a atteint 85 000 à la rentrée 2011 alors qu'ils étaient moitié moins en 1997. Les progrès sont rapides et le taux de scolarisation à l'âge obligatoire (6-16 ans) est passé de 89 à 92 % entre 1997 et 2002 (de 90 à 97 % pour les 6-10 ans).

Pourtant, malgré la forte augmentation des moyens consacrés, un écolier mahorais n'a aujourd'hui toujours pas le même traitement que les écoliers des autres régions de France : mauvaises conditions d'accueil et classes surchargées<sup>3</sup> ; déficits de salles dans le premier degré obligeant à accueillir les enfants uniquement le matin ou l'après-midi<sup>4</sup> ; manque d'enseignants et enseignants insuffisamment formés ; manque de fournitures et de mobilier scolaires ; simples collations de piètre qualité en guise de restauration scolaire

1. Ceux recrutés jusqu'en 1990 étaient de niveau « cinquième », ceux recrutés entre 1990 et 1995 de niveau « troisième », à partir de 1995 de niveau « Bac » et à partir de 2005 de niveau « Bac +2 ».

2. 5 % parlaient le français en 1975, 32 % en 1985 et 43 % en 1991.

3. Avec une amélioration sensible : le nombre moyen d'élèves par division dans le primaire était de 35 en 1992 et il est passé à 26,7 en 2010.

4. Alors qu'on parle de respecter les rythmes biologiques des enfants en métropole, à Mayotte, les enfants à l'école primaire comme en maternelle vont à l'école soit de 7h00 à 12h15 de façon ininterrompue, soit de 12h30 à 17h45. Une telle organisation prévue par le décret n° 2008-463 du 15 mai 2008 est non seulement préjudiciable à l'éducation des enfants mais aussi aux possibilités pour les parents, les mères évidemment, de pouvoir concilier un emploi avec la charge d'enfants scolarisés dans le premier degré, un aspect qui ne semble pas avoir effleuré les responsables sur l'île.

(qui n'existe que depuis 2005). L'île souffre aussi de l'absence d'activités parascolaires, de centres de loisirs et de toute structure d'accueil pour les jeunes. Les rares MJC ne fonctionnent pratiquement pas. Pour les familles éligibles qui parviennent à en bénéficier, les allocations de rentrée scolaire sont d'un montant plus faible qu'en métropole et dans les autres DOM. Un calendrier de rattrapage du montant vient cependant d'être décidé <sup>1</sup>.

Pour les bourses nationales des collégiés et des lycées, si les taux ont été alignés sur ceux de métropole, un nouveau décret vient de fixer les plafonds de ressources à des montants inférieurs à ceux de métropole alors même que, du fait d'un coût de la vie autrement plus élevé à Mayotte, le pouvoir d'achat d'un ménage y est bien inférieur à celui d'un ménage de métropole ayant le même niveau de vie. Pire, ce décret, en exigeant des seuls enfants de Mayotte de nouvelles conditions d'éligibilité juridiquement contestables, pourrait aboutir à supprimer ces bourses à environ la moitié des familles qui en bénéficiaient auparavant <sup>2</sup>.

L'école maternelle reste une nouveauté à Mayotte : la première a ouvert en 1993. Depuis, leur développement est très important, même s'il reste freiné par les difficultés des communes à financer et recruter des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). D'une manière générale, Mayotte souffre d'un retard important dans les domaines de l'éducation relevant des collectivités

locales, et en particulier dans celui de la santé scolaire et de l'action sociale (très peu de personnels de santé et sociaux).

Alors que le taux de scolarisation entre 3 et 5 ans est de 100 % ou presque en métropole depuis la fin des années 1980, il n'était que de 41,1 % en 1997, 63,5 % en 2002, pour atteindre environ 89 % à la rentrée 2011, avec une généralisation de la moyenne section depuis 2010 <sup>3</sup>. L'école maternelle aurait dû être une priorité à Mayotte depuis longtemps dans la mesure où la langue maternelle des enfants n'est pas le français. Cette situation justifierait d'ailleurs, pour une meilleure scolarisation, que l'école maternelle soit également adaptée aux langues locales sans quoi, face à une langue incompréhensible, l'enfant éprouve une insécurité d'ordre identitaire, affectif et cognitif qui peut constituer un lourd handicap pour les apprentissages. Envisager une réforme plurilingue du système éducatif n'est jamais allé de soi dans les Outre-mers français. Cependant, sur ce point, Mayotte apparaît particulièrement en retard par rapport à la Polynésie française, la Guyane ou la Nouvelle-Calédonie, régions où la situation linguistique et culturelle est également diglossique, où l'un des paramètres est que la langue française est la langue de scolarisation alors qu'elle est une langue seconde pour la majorité des enfants. Dans ces autres territoires ultramarins ont été engagées des réformes bilingues dès l'école maternelle

1. Ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la Sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation. Décret n° 2012-15 du 5 janvier 2012 relatif au régime d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès en vigueur à Mayotte.
2. Décret n° 2011-1305 du 14 octobre 2011 relatif aux modalités d'attribution et de calcul des bourses nationales de collège et au retrait des demandes de bourses nationales d'études du second degré de lycée à Mayotte.
3. A la rentrée 2011, selon le rectorat, 78 % des enfants de 3 ans sont scolarisés, 92 % des enfants de 4 ans et 96 % des enfants de 5 ans.

## MAYOTTE

et certaines des langues locales sont déjà inscrites dans les programmes de l'école primaire dans un volume de trois à sept heures hebdomadaires. Ces évolutions répondent aux aspirations des populations qui, tout en souhaitant que leurs enfants maîtrisent le français, veulent que leurs propres langues d'origine soient valorisées et ne disparaissent pas<sup>1</sup>. Légitimement aussi de telles évolutions les résultats des recherches qui s'accordent sur l'impact positif des programmes éducatifs valorisant la langue maternelle des enfants scolarisés dans une langue seconde<sup>2</sup>. Face aux résultats catastrophiques, l'idée fait aussi son chemin à Mayotte que la lutte pour l'alphabétisation passe par les langues locales. Des classes d'expérimentation du bilinguisme ont été mises en place depuis 2007. La langue maternelle est utilisée, tout autant que le français, en petite section avant de peu à peu céder la place au français dans les années qui suivent.

Les évaluations montrent qu'en pouvant se référer à sa langue maternelle, l'enfant est plus éveillé et plus à l'aise, prend confiance en lui et n'est plus bloqué lors du passage au français<sup>3</sup>. Une généralisation serait souhaitable mais se heurte tant à la question des moyens disponibles qu'à des raisons idéologiques d'hostilité vis-à-vis des langues régionales même quand ces dernières sont langues maternelles de l'ensemble de la population<sup>4</sup>.

Pour évaluer les résultats du système éducatif, il est possible de comparer les compétences en lecture à travers les résultats obtenus lors de la journée d'appel de préparation à la défense que suivent près de 800 000 jeunes de 17 ans ou plus et de nationalité française<sup>5</sup>. Cette limitation aux seuls Français, s'agissant de Mayotte où environ un tiers de la population est étrangère, tend probablement à surestimer ce que serait le résultat moyen obtenu à Mayotte toutes nationalités confondues, en comparaison des autres

1. Pour des états généraux du multilinguisme en Outre-mer, *Culture et Recherche* n° 125, automne 2011, Ministère de la Culture et de la Communication.
2. Sur ces questions, voir les références sur le site de recherche Ecolpom (« Evaluation des programmes d'enseignement des langues d'origine en contexte diglossique à l'école primaire en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et en Guyane » <http://www.ecolpom.univ-nantes.fr>). Pour une réflexion plus générale, voir M. Launey, « Penser le droit à l'éducation dans les contextes ultramarins », *Hommes et Libertés* n° 155, juillet/août/septembre 2011, p. 36-38 ; M. Launey, « Que faire d'intelligent avec les langues maternelles ? », in F. Laroussi et F. Liénard (dir.), *Plurilinguisme, politique linguistique et éducation. Quels éclairages pour Mayotte ?*, PU Rouen-Le Havre, p. 277-296.
3. Il est dommage que ces expérimentations – dans trois classes de maternelle pour la langue Shimaoré et peut-être une en Shibushi (selon les sources) – n'aient pas reçu de soutien institutionnel et que le vice-recteur de l'époque ait fermé aux chercheurs la possibilité d'observer et d'évaluer le dispositif, contrairement aux expérimentations menées en Guyane (langues amérindiennes bushinenge et hmong), en Nouvelle-Calédonie (langues kanaks) et en Polynésie (langues tahitiennes et wallisiennes).
4. Ainsi, dans certains collèges, il est interdit au personnel, même non enseignant, de parler une autre langue que le français. L'argument du manque de moyens apparaît en effet comme un prétexte compte tenu du fait que les instituteurs connaissent les langues (c'est leur langue maternelle dans la plupart des cas) et qu'une formation minimale peu coûteuse (ateliers sur la pédagogie de la langue première) serait suffisante.
5. Trois dimensions de la lecture sont évaluées : l'automatisme de la lecture, les connaissances lexicales et les traitements complexes de supports écrits. Effectuées depuis 1998, ces épreuves ont subi de grosses adaptations pour en améliorer la standardisation dans la passation et les procédures, rendant les données récentes comparables sur tout le territoire.

départements ou régions. Huit profils de lecteurs sont dégagés : les profils 1 et 2 présentent de sévères difficultés (5,1 % des jeunes) ; les profils 3 et 4 des jeunes manifestent de très faibles capacités de lecture et ne parviennent pas à comprendre des textes écrits (5,5 % en plus). Ces profils permettent de distinguer les jeunes en grande difficulté (profils 1 et 2) et les jeunes en difficulté (profils 1 à 4). Avec 72,8 % des jeunes adultes en difficulté en 2009, Mayotte est dans une très mauvaise situation, sans commune mesure avec la métropole où, en moyenne, 9,6 % ont des difficultés (ne comprennent pas un texte écrit), ou encore avec les départements ou les académies de métropole qui ont les plus mauvais résultats (tableau 1). Même par rapport aux quatre autres DOM, la situation à Mayotte est sans commune comparaison. Près de la moitié des jeunes sont même en grande difficulté (profils 1 et 2), ne parvenant pas à lire. Ces jeunes analphabètes sont proportionnellement deux fois plus nombreux qu'en Guyane, trois fois plus que dans les trois autres DOM et plus de dix fois plus qu'en France métropolitaine.

Il a fallu attendre la fin des années 2000 pour que les autorités affichent la lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme comme une priorité <sup>1</sup>. Le problème concerne beaucoup de salariés et on estime même que 20 % des employés de la fonction publique seraient incapables de lire le français, voire de le parler ou de le comprendre.

Les acquis des élèves de classes de CE1 et de CM2 des écoles font l'objet d'une évaluation annuelle en français et en mathématiques. Même si ces évaluations sont largement critiquées, elles font néanmoins référence pour évaluer les inégalités territoriales. Les derniers résultats des évaluations de CM2 de janvier 2011 montrent que le niveau scolaire est catastrophique à Mayotte, très loin derrière les autres DOM : 22 % des élèves ont de bons acquis en mathématiques et 21 % en français (tableau 2) <sup>2</sup>. En français, 8 % des élèves ont des acquis très solides contre 57 % qui ont des acquis insuffisants alors qu'ils sont respectivement 43 et 7 % en moyenne au niveau national. En mathématiques, 7 % ont des acquis très solides, 54 % ont des acquis insuffisants, les chiffres pour la moyenne nationale étant respectivement de 38 % et 10 %. Le niveau est d'autant plus catastrophique qu'environ 60 % des élèves de CM2 ont dépassé l'âge normal de dix ans. Signe du progrès réalisé, ils étaient 76 % en 2003. Comme le conclut une journaliste, « la question de moyens spécifiques et urgents pour améliorer le niveau scolaire des enfants à Mayotte ne devrait plus se poser au regard de tels résultats » <sup>3</sup>. Pourtant, alors que pour les quatre autres DOM, les dépenses par écolier du ministère de l'Éducation nationale sont depuis longtemps très supérieures à la moyenne nationale (respectivement 3 940 euros contre 2 670 euros en 2008), c'est l'inverse à Mayotte.

1. Une commission de « lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme » présidée par le préfet a été mise en place le 6 octobre 2010.

2. Les résultats des évaluations en CE1 de mai 2011 ne sont pas meilleurs.

3. « Évaluations nationales des CM2 », *Mayotte Hebdo*, 10 juin 2011.

MAYOTTE

**Tableau 1. Proportion de jeunes adultes ayant des difficultés en lecture – 2009 – journée d’appel de préparation à la défense (JAPD)**

Sélection d'ACADÉMIES ou départements	En grande difficulté (profils 1 et 2)	En difficulté (profils 1, 2, 3 et 4)	Garçons en difficulté (profils 1, 2, 3 et 4)	Filles en difficulté (profils 1, 2, 3 et 4)
<b>MAYOTTE</b>	<b>49,1</b>	<b>72,8</b>	<b>76,1</b>	<b>69,4</b>
GUYANE	25,7	43,9	48,5	39,2
MARTINIQUE	16,6	32,4	37,2	27,8
GUADELOUPE	16,8	31,1	37,4	24,8
LA REUNION	15,0	27,7	33,2	21,8
<b>France métropolitaine</b>	<b>4,5</b>	<b>9,6</b>	<b>11,4</b>	<b>7,7</b>
<i>Aisne</i> <sup>1</sup>	7,4	15,1	18,0	12,1
<i>Haute-Marne</i> <sup>1</sup>	7,1	14,9	17,5	12,0
<i>Seine-Saint-Denis</i> <sup>1</sup>	7,4	14,8	17,0	12,4
<i>Ardenne</i> <sup>1</sup>	7,1	14,8	17,3	12,0
AMIENS <sup>1</sup>	6,7	14,2	16,5	11,7
REIMS <sup>1</sup>	6,5	13,1	15,4	10,7
LILLE <sup>1</sup>	6,3	12,6	14,8	10,3
CRÉTEIL <sup>1</sup>	5,4	11,3	13,2	9,3
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
GRENOBLE <sup>2</sup>	3,3	7,6	9,1	6,1
<i>Haute-Corse</i> <sup>2</sup>	3,8	7,3	9,4	5,0
CORSE <sup>2</sup>	3,5	7,2	8,9	5,4
<i>Corse-du-Sud</i> <sup>2</sup>	3,2	7,1	8,3	5,8
PARIS <sup>2</sup>	3,2	7,0	8,7	5,3
<i>Ille-et-Vilaine</i> <sup>2</sup>	3,3	7,0	8,6	5,4
<i>Rhône</i> <sup>2</sup>	3,5	6,9	8,0	5,9
<i>Hauts-de-Seine</i> <sup>2</sup>	2,8	6,7	8,3	5,3
<i>Savoie</i> <sup>2</sup>	3,2	6,6	8,2	5,0
<i>Yvelines</i> <sup>2</sup>	2,9	6,6	7,7	5,4
<i>Hautes-Alpes</i> <sup>2</sup>	2,7	6,6	7,8	5,3
<i>Loire-Atlantique</i> <sup>2</sup>	3,0	6,4	8,0	4,7
<i>Haute-Savoie</i> <sup>2</sup>	2,5	5,9	7,5	4,2

1. ACADEMIES ou départements de métropole ayant la part de jeunes en difficulté de lecture (profils 1 à 4) la plus élevée.

2. ACADEMIES ou départements de métropole ayant la part de jeunes en difficulté de lecture (profils 1 à 4) la plus faible.

Champ : jeunes de nationalité française – 17 ans ou plus.

Source : « Géographie de l'école n° 10 », mai 2011, ministère de l'Éducation nationale (données provenant du ministère de la Défense).



**Tableau 2. Evaluations nationales des CM2 en 2011  
– classement par académie**

Académies	Mathématiques		Français	
	Rang	% d'élèves ayant de bons acquis *	Rang	% d'élèves ayant de bons acquis *
Paris	1	78	1	83
Rennes	2	76	4	80
Toulouse	3	75	3	80
Nancy/Metz	4	74	11	76
Corse	5	74	2	80
Limoges	5	74	5	78
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Versailles	16	70	14	75
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Caen	23	68	24	71
Amiens	24	67	23	72
Rouen	25	66	25	70
Créteil	26	62	26	69
Martinique	27	56	27	68
Guadeloupe	28	54	28	61
La Réunion	29	52	29	61
Guyane	30	27	30	31
Mayotte	31	22 *	31	21 *

\* % des élèves ayant de bons acquis ou de très bons acquis. A Mayotte, le résultat de 22 % en mathématiques se répartit en 7 % d'élèves ayant de très bons acquis et 15 % de bons acquis en tandis que le résultat de 21 % en français se répartit en 8 % ayant de très bons acquis et 13 % de bons acquis.

Source : Education nationale.

## Annexe 3

### Evolution et état du système de santé

---

Ayant un climat tropical humide, l'île souffre de nombreuses maladies infectieuses, aggravées dans un contexte de forte pauvreté et de mauvaises conditions de vie. On y rencontre des maladies liées à la malnutrition qui existent généralement dans les pays les plus pauvres. En fait, la situation nutritionnelle est préoccupante en ce qu'elle se caractérise par deux facteurs : carences chez de nombreux enfants avec un régime alimentaire peu varié à base de riz, mais aussi excès liés à la consommation croissante d'aliments bas de gamme et riches en sucres et en graisses (fritures, abats de volailles écoulés par l'Europe ou le Brésil), une alimentation relativement nouvelle sur l'île, issue du commerce mondialisé et diffusée avec les nouveaux modes de consommation « modernes » par l'industrie agro-alimentaire.

En résumé, l'état de santé de la population est plutôt mauvais à Mayotte. L'espérance de vie y est de 74 ans, contre 81 ans en métropole. Sans chercher l'exhaustivité, nous donnons quelques illustrations en nous appuyant sur les enquêtes épidémiologiques ou de veille sanitaire

pour montrer que si la situation a pu s'améliorer sur certains points, ce constat n'est pas valable pour tous les domaines et, surtout, que l'île reste très en retard par rapport aux autres départements français.

Selon l'indice comparatif de mortalité – taux de mortalité obtenu en appliquant à Mayotte les taux de mortalité par âge de la métropole –, le risque de mourir y est beaucoup plus élevé : +84 % à Mayotte et +24 % à la Réunion (COABS, 2010). Le taux de mortalité des femmes est très fort : l'indice comparatif montre que le risque de mourir pour une femme y est deux fois et demi plus élevé qu'en métropole.

La forte surmortalité à Mayotte (par rapport à la métropole) concerne surtout les maladies infectieuses, le diabète, les maladies de l'appareil circulatoire, et les complications de la grossesse et des accouchements.

La mortalité maternelle y est six fois plus élevée<sup>1</sup>, la mortalité infantile quatre fois<sup>2</sup>. Selon l'enquête périnatale 2010, le taux de prématurés (moins de 37 semaines d'aménorrhée) est beaucoup plus élevé à Mayotte : 13,2 % contre 7,4 % en métropole. Le taux des petits poids à la

---

1. En 2007, 50 pour 100 000 naissances contre 7,6 en métropole.

2. Le taux brut de mortalité infantile qui rapporte le nombre d'enfants décédés à moins d'un an à l'ensemble des enfants nés vivants, y est de 13,5 ‰ contre 3,6 ‰ en métropole (2007). Il a cependant fortement chuté puisqu'il était de 215 ‰ en 1966, 81 ‰ en 1985 et 38 ‰ en 1991.

naissance (< 2 500 grammes) est de 16 % à Mayotte contre 8 % en métropole (12,2 % à La Réunion).

En ce qui concerne l'offre de soins, l'île souffre d'un manque de gynécologues-obstétriciens <sup>1</sup>, d'un manque de maternités facilement accessibles à une partie de la population <sup>2</sup> et d'une couverture sociale défaillante <sup>3</sup>. En raison de la forte précarité et de la quasi-absence d'une médecine de ville accessible, les centres de Protection maternelle et infantile (PMI), passés de la compétence de l'Etat à celle du Conseil général en 2005, suivent 70 à 80 % des enfants contre environ 10 à 20 % en métropole et jusqu'à 40 % en Guadeloupe. Toutefois, leur développement reste très insuffisant (encadré).

En raison de la négligence ancienne des pouvoirs publics, la vaccination souffre

d'un tel retard qu'elle ne permet pas d'éviter les épidémies. La première enquête de couverture vaccinale date de 2010. De très gros investissements ont été entrepris dans le système de santé depuis le début des années 2000 mais ils restent faibles en comparaison des autres régions. L'équipement en lits et places à l'hôpital devrait être trois fois plus important pour atteindre le niveau métropolitain. En chirurgie, le taux d'équipement est de 0,2 lit pour 2 000 habitants contre 0,9 à La Réunion et en Guyane et 1,65 en métropole. Le nombre de professionnels de santé reste aussi notablement insuffisant. La densité médicale, bien qu'en augmentation, reste trois fois plus faible qu'à La Réunion et quatre fois plus faible qu'en métropole <sup>4</sup>. Pour les dentistes, elle est dix fois plus faible. Certaines spécialités nécessaires sont totalement

#### Encadré

### La protection maternelle et infantile en grande souffrance

Les 22 centres PMI ont connu de forts mouvements de grèves, d'abord des sages-femmes en mai 2011, puis de l'ensemble des personnels de PMI en septembre 2011, en raison notamment des conditions de travail (locaux ne respectant pas les normes de sécurité et d'hygiène, manque de moyens matériels) et de sous-effectifs. Ne sont pas respectées les normes (article 7 du décret n° 92-785 du 6 août 1992) qui prévoient une sage-femme à temps plein pour 1 500 naissances et une puéricultrice à plein temps (ou à défaut un infirmier ayant l'expérience appropriée) pour 250 naissances : le nombre d'infirmiers est de 13, celui des puéricultrices est de quatre (septembre 2011) alors qu'avec 8 000 naissances annuelles, ils devraient être 32 au total. Par ailleurs, alors que tous les centres PMI devraient avoir au moins un médecin, ne serait-ce que pour les vaccinations (article D.3111-23 du Code de la santé publique), ils ne sont que quatre.

1. Ils sont huit en 2011, soit 15 pour 100 000 femmes contre 36 à La Réunion et 39 en métropole.
2. Les maternités sont limitées au CHM de Mamoudzou et à deux ou trois annexes (hôpital intercommunal ou dispensaires), si bien que 17 % des femmes mettent plus d'une demi-heure pour aller accoucher, selon l'enquête périnatale 2010, contre 10 % en métropole en 2003.
3. En 2007, 63 % des femmes accouchant à Mayotte n'étaient pas affiliées à la Sécurité sociale.
4. La densité médicale est de 88 pour 100 000 habitants à Mayotte contre 248 à La Réunion et 306,7 en métropole (selon le Conseil de l'ordre en 2011).

## MAYOTTE

absentes de l'île (néphrologie, neurologie, endocrinologie, oncologie, etc.).

Un seul chiffre permet de résumer la situation : les dépenses de santé étaient à Mayotte de 600 euros par habitant en 2006 contre 3 318 euros en métropole, soit un rapport de 1 à plus de 5 (André-Cormier, 2009). Ce constat ne doit pas masquer le réel progrès intervenu par rapport au début des années 1990 où le rapport était de 1 à 25<sup>1</sup>.

En 2005, le système de santé organisé autour d'un hôpital et de dispensaires locaux ouverts gratuitement à tous a été remplacé par un système d'assurance maladie (Sakoyan, 2006, 2010). Ce changement s'est traduit par l'introduction d'une médecine de ville libérale, un ticket modérateur à la charge de l'assuré, l'organisation du remboursement des frais de consultation des professionnels de santé et d'achat de médicaments. Cette médecine de ville libérale est toutefois restée très embryonnaire<sup>2</sup> et, de fait, plutôt réservée aux plus favorisés avec, entre autres raisons, l'absence sur l'île de complémentaire CMU.

Cette réforme a conduit à l'exclusion d'environ un quart de la population de

toute protection maladie et en conséquence souvent des soins<sup>3</sup>. Les premiers exclus par la réforme de 2005 ont été les étrangers en situation irrégulière, et ce d'autant plus qu'il n'existe pas d'aide médicale d'Etat (AME) à Mayotte et que les dispositifs de soins d'urgence à l'hôpital restent trop souvent inaccessibles :

- paiement préalable d'une provision (il existe bien un dispositif prévu par le Code de la santé publique permettant l'exemption du paiement de la provision en cas de soins pour une affection grave et durable, ou encore un dispositif local dit de « bons enfants » ou « bons roses » bricolé par les responsables locaux pour faciliter l'accès des enfants mineurs et politiquement pour justifier le *statu quo*, mais ces dispositifs fonctionnent mal) ;

- refus de délivrance des soins ;
- peur des interpellations en raison de la chasse généralisée aux étrangers<sup>4</sup>.

Mais bien d'autres personnes en sont aussi exclues, dont les nombreux Mahorais qui ne parviennent pas à remplir les démarches administratives requises, souvent pour des raisons tenant aux pratiques des administrations<sup>5</sup> et parfois pour des raisons liées à la langue dans un

1. Le budget santé était au début des années 1990 de 400 francs par habitant à Mayotte contre 6 000 à La Réunion et 10 000 en métropole (Salesse, 1995:98).

2. La densité des médecins libéraux ne serait que de 22 pour 100 000 habitants contre 196 en métropole et 160 à La Réunion. Pour les généralistes, la densité serait de 13 médecins pour 100 000 habitants contre 115 en métropole. Seul le secteur des infirmiers libéraux – avec une centaine d'infirmiers en 2010 – s'est vraiment développé.

3. L'enquête périnatale de 2010 montre que la moitié seulement des femmes ayant accouché sur l'île disposait d'une couverture maladie contre 97,3 % pour la France entière. En outre, seulement 3 % avaient une mutuelle.

4. Sans doute la meilleure source d'information est le reportage en sept épisodes de Renaud Elelufe diffusé en 2011. [www.medecinsdumonde.org/fr/Publications/En-images/Videos/Mayotte-paroles-de-sans-papiers](http://www.medecinsdumonde.org/fr/Publications/En-images/Videos/Mayotte-paroles-de-sans-papiers).

5. Dans son rapport sur son activité 2010 à Mayotte, Médecins du Monde (2011b) indique que, parmi les enfants venus dans son centre de soins pédiatriques à Majicavo qui pourraient être affiliés, c'est-à-dire dont au moins un des parents est français ou en situation régulière, 47 % le sont effectivement. Médecins sans frontières (2010) met également en évidence une forte proportion de personnes venues dans son centre de soins de Kaweni et qui ne sont pas affiliées alors qu'elles devraient l'être. Voir également Roudot (2010).

contexte d'absence de traducteurs. Sont aussi concernés ceux qui ne parviennent pas à justifier de leur état-civil. L'état-civil, mis en place très récemment, n'est en effet toujours pas réalisé pour tous les habitants, faute de volonté. Les moyens consacrés à la justice sont dramatiquement insuffisants à Mayotte (Sénat, 2011). Or, sans état-civil, une personne n'a pas de droits sociaux et risque même l'expulsion.

La Caisse de sécurité sociale de Mayotte a répertorié 146 000 bénéficiaires (dont 80 000 assurés) au début 2009, ce qui laisserait de côté de l'ordre de 50 000 personnes <sup>1</sup>. Une étude officielle confirme que, en 2008, au moins 40 000 personnes (dont environ 18 000 enfants) n'accéderaient pas à l'assurance maladie, parmi lesquelles les quatre cinquièmes seraient étrangers <sup>2</sup>.

Ces discriminations et carences des pouvoirs publics ont été documentées et dénoncées dans plusieurs réclamations associatives (Migrants outre-mer, 2009 ; Jolivet *et al.*, 2010). La Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) a demandé la levée des discriminations, l'accès à l'assurance maladie pour tous les enfants et l'extension à Mayotte de l'AME pour les adultes sans papiers (Roulhac, 2010). Soutenu par l'association Médecins du Monde, un enfant

handicapé dont la mère est sans papiers s'est vu reconnaître fin 2010 le droit pour lui-même à l'assurance maladie par le Tribunal des affaires de sécurité sociale (Rongé, 2011 ; Médecins du Monde, 2011a). L'administration a décidé de continuer à s'y opposer.

Les épidémiologistes et les autres professionnels de santé insistent sur l'absurdité de la situation. Une personne qui ne consulte qu'en dernière extrémité peut ignorer ses symptômes d'une maladie grave qui, prise en charge tardivement, ne pourra être efficacement soignée, et pourra conduire à l'aggravation voire au décès (grippe, cancer, tuberculose, diphtérie, VIH, etc.). L'exclusion d'environ un quart de la population de toute protection maladie est irresponsable au regard de la santé publique sur une île <sup>3</sup> fortement touchée par les maladies infectieuses et les maladies liées à la grande pauvreté ou aux conditions de vie <sup>4</sup> : bérubéri, fièvre de la vallée du Rift, tuberculose, paludisme, diphtérie, typhoïde, leptospirose, dengue, lèpre, gastro-entérites, diabète <sup>5</sup>, bronchiolites.... Une enquête de séroprévalence a montré ainsi que l'épidémie de chikungunya avait touché 38 % de la population en 2006 mais qu'une très faible proportion avait effectivement consulté.

1. La situation se serait améliorée puisque 183 000 personnes seraient affiliées à la fin 2011.

2. 78 % des Français seraient affiliés contre 47 % des étrangers (Guyot, 2009).

3. Mais aussi pour l'ensemble du territoire puisque « l'île de Mayotte est une porte pour les maladies émergentes en Europe », selon Antoine Flahaut, qui dirige en France le réseau épidémiologique Sentinelles et le centre collaborateur de l'OMS chargé de la surveillance des maladies.

4. Conditions climatiques, défaut d'assainissement et d'entretien du réseau pluvial, absence d'accès à un point d'eau individuel et usage de récipients de collecte d'eau de pluie, etc.

5. La situation alarmante du diabète a longtemps été négligée pour ne pas dire niée par les autorités. Une récente enquête a révélé une prévalence du diabète estimée à un niveau deux à trois fois plus important qu'en métropole, proche de celui des autres DOM (Institut de veille sanitaire, *Etude de la prévalence et des caractéristiques du diabète en population générale à Mayotte*, Etude Maydia, 2008, 84 p.).

## MAYOTTE

### Sources :

- André-Cormier J. (2009), *L'offre de santé dans les collectivités ultramarines*, avis du Conseil économique, social et environnemental, juillet, 284 p.
- COABS (2010), « Etat de santé de la population de La Réunion et de Mayotte – Océan Indien », Dossier n° 01, Centre d'Observation et d'analyse des besoins de santé, ARS, novembre.
- Guyot D. (2009), « Accès aux droits des personnes en situation d'exclusion à Mayotte », ISM, rapport pour la Préfecture de Mayotte, juin, 100 p.
- Jolivet A., Florence S., Lebas J., Chauvin P. (2010), « Migration, Health and Care in French Overseas Territories. Lessons Learned from Two Recent Surveys in a Tense Political Context », *The Lancet*, vol. 376, n° 9755, p. 1827-1828.
- Médecins du Monde (2011a), « Mayotte : le TASS ordonne l'affiliation directe d'un enfant de sans-papiers à la sécurité sociale », février, [www.migrantsoutremer.org](http://www.migrantsoutremer.org).
- Médecins du Monde (2011b), *Observatoire de l'accès aux soins de la mission France*, Rapport 2010, octobre, 260 p.
- Médecins sans frontières (2010), *Centre de soins primaires de Mayotte - Rapport d'activité 2009*, mai, 24 p.
- Migrants Outremer (2009), « Le droit à la santé bafoué à Mayotte », 30 janvier, [www.migrants-outremer.com](http://www.migrants-outremer.com).
- Rongé J.-L. (2011), « Commentaire de la décision du Tribunal de première instance de Mayotte, TASS de Mamoudzou, 17 décembre 2010, n° 44/10 », *Journal des Jeunes*, n° 303, mars, p. 47-50.
- Roudot A. (2010), *Les disparités spatiales de santé et d'accès aux soins à Mayotte*, Mémoire, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, juin, 140 p.
- Roulhac C. (2010), « La reconnaissance du caractère discriminatoire du dispositif d'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière à Mayotte : une illustration de l'applicabilité et de l'universalité des droits sociaux. Commentaire de la délibération de la HALDE n° 2010-87 du 1<sup>er</sup> mars 2010 », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 4, p. 704-713
- Sakoyan J. (2006), « Les effets sanitaires d'une réforme administrative. La mise en place de la sécurité sociale à Mayotte », *Bulletin d'Amades*, dossier n° 5, septembre.
- Sakoyan J. (2010), *Un souci « en partage ». Migrations de soins et espace politique entre l'archipel des Comores et la France*, Thèse de Doctorat, EHESS, 28 novembre, 644 p.
- Salesse Y. (1995), *Mayotte, l'illusion de la France. Propositions pour une décolonisation*, Paris, L'Harmattan, 160 p.
- Sénat (2011), *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances sur le fonctionnement de la justice à La Réunion et à Mayotte*, n° 549, Roland du Luart, 25 mai, 96 p.